Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décision

Pipelines Enbridge Inc.

RH-3-2008

Avril 2009

Droits et Tarif

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Pipelines Enbridge Inc.

Demande datée du 14 décembre 2007 en vue de l'approbation des droits et tarifs du service de transport sur la canalisation 9, aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

RH-3-2008

Avril 2009

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2009
représentée par l'Office national de l'énergie

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2009 as represented by the National Energy Board

N° de cat. NE22-1/2009-5F
ISBN 978-1-100-90967-7

Cat No. NE22-1/2009-5E
ISBN 978-1-100-11980-9

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures i
Liste des annexes i
Abréviations et glossaire ii
Exposé et comparutions iv

1. Introduction 1
1.1 Aperçu de la demande 1
1.2 Contexte 2

2. Appel de soumissions 6

3. Entente de service de transport 12

4. Exemptions 21

5. Dispositif 22

Liste des figures

1-1 Canalisation 9 5

Liste des annexes

I Liste des questions 23

Abréviations et glossaire

appel de soumissions	Processus par lequel une société pipelinière offre une capacité nouvelle ou établie sur son pipeline et reçoit des offres d'engagement pour une partie ou l'ensemble de cette capacité.
b/j	barils par jour
canalisation 9	Pipeline faisant partie du réseau pipelinier d'Enbridge et qui assure le transport vers l'ouest de pétrole brut d'outre-mer, de Montréal, au Québec, jusqu'à Sarnia, en Ontario.
droits applicables aux volumes engagés	Droits payables par les expéditeurs ayant signé une entente de service de transport à l'égard des volumes qu'ils ont souscrits aux termes de cette entente.
EÉI	entente étayant les installations
Enbridge ou demandeur	Pipelines Enbridge Inc.
EST	entente de service de transport
expéditeur engagé	Expéditeur jugé apte qui a signé une entente de service de transport.
Impériale	Compagnie Pétrolière Impériale Ltée
indice du PIB	indice implicite du produit intérieur brut
Initiative de consultation relative aux questions foncières	Processus de l'Office ouvert à toutes les parties prenantes et visant à examiner les aspects du programme de consultation des propriétaires fonciers touchant l'accès aux emprises, leur franchissement, la mise hors service de pipelines et l'amélioration des processus de l'ONÉ.
installations Clarkson	Installations, faisant partie du réseau de la canalisation 9, qui étaient utilisées antérieurement pour assurer le service vers l'ouest jusqu'à la raffinerie de Petro-Canada, à Oakville, en Ontario.
IPL	Pipeline Interprovincial Inc. (ancien nom de Pipelines Enbridge Inc.)
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
m^3/j	mètres cubes par jour
NOVA Chemicals	NOVA Chemicals (Canada) Ltd.
Office ou ONÉ	Office national de l'énergie

OH-2-97	Motifs de décision de l'Office national de l'énergie, Pipeline Interprovincial Inc., Installations et conception des droits, décembre 1997.
OPLA	Ontario Pipeline Landowners Association
paiement de résiliation	Droits supplémentaires qu'un expéditeur résiliant l'EST doit verser au cours de la dernière année de la période contractuelle afin de couvrir sa quote-part de la portion dette du solde non amorti de la base tarifaire, tel qu'il s'établit au début de la dernière année du contrat.
PE	protocole d'entente
période initiale	Les cinq premières années où l'entente de service de transport serait en vigueur (du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2012).
régime de prise ferme	Modalité suivant laquelle un expéditeur doit payer pour les volumes prévus à son contrat, qu'il les expédie ou non.
Règle 19	Rubrique traitant des garanties financières dans le Tarif des règles et règlements pour le pétrole brut d'outre-mer (*Offshore Crude Petroleum Rules & Regulations Tariff*) qui se rapporte à la canalisation 9.
réinversion de la canalisation 9	Proposition visant à inverser la direction de l'acheminement du pétrole dans la canalisation 9, actuellement exploitée d'est en ouest, pour fournir un service vers l'est.
réseau principal ou ancien réseau	L'oléoduc canadien, propriété d'Enbridge, qui s'étend d'Edmonton, en Alberta, jusqu'à un point situé sur la frontière canado-américaine près de Gretna, au Manitoba.
RH-2-2007	Ordonnance d'audience délivrée en vue de l'examen de la demande de Pipelines Enbridge Inc., datée du 11 avril 2007, concernant les droits de la canalisation 9. La demande a été retirée par la suite.
RH-3-2004	Motifs de décision de l'Office national de l'énergie, TransCanada PipeLines Limited, Demande concernant la jonction North Bay, décembre 2004.
RNCO	*Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs*
Shell	Shell Canada Limitée
Suncor	Suncor Energy Marketing Inc.

Exposé et comparutions

CONFORMÉMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (*Loi*) et à ses règlements d'application;

PAR SUITE D'une demande datée du 14 décembre 2007 que Pipelines Enbridge Inc. a présentée aux termes de la partie IV de la *Loi* pour faire approuver les droits et tarifs du service de transport sur la canalisation 9, déposée auprès de l'Office national de l'énergie sous le numéro de dossier OF-Tolls-Group1-E101-2007-04 01;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-3-2008 de l'Office national de l'énergie, en date du 26 mars 2008, dans sa version modifiée;

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 6, 7, 8, 9 et 12 janvier 2009;

DEVANT :

G.A. Habib	Membre présidant l'audience
R. George	Membre
K.M. Bateman	Membre

Comparutions	**Participants**	**Témoins**
Demandeur		
J.H. Farrell H. Long M. Yohemas	Pipelines Enbridge Inc.	G. Tannas L. Varsányi R. Fischer P. Douvris
Sociétés		
D.P. Langen	Compagnie Pétrolière Impériale Ltée	P. Ingle A. Lehar
G. Nettleton M. Keen	NOVA Chemicals (Canada) Limited	L. MacDonald W. Mirosh N. Jamani C. McDougall G. Engbloom
D. Armstrong	Suncor Energy Marketing Inc.	
M.A. Fowke	Office national de l'énergie	

Chapitre 1

Introduction

1.1 Aperçu de la demande

Dans une demande présentée à l'Office national de l'énergie (ONÉ ou Office) le 14 décembre 2007, Pipelines Enbridge Inc. (Enbridge ou le demandeur) a sollicité l'approbation de nouveaux droits et tarifs pour le service de transport sur la canalisation 9, prenant effet le 1er janvier 2008 (la demande). Enbridge a prié l'Office de rendre une ordonnance approuvant les droits et tarifs de la canalisation 9, à titre provisoire, à compter du 1er janvier 2008. Elle a aussi sollicité une ordonnance autorisant les droits et tarifs proposés de façon définitive et, plus particulièrement, une ordonnance approuvant ce qui suit :

a) les principes tarifaires proposés par Enbridge pour la canalisation 9, tels qu'ils sont décrits dans l'entente de service de transport (EST), et les droits qui en découlent;

b) le tarif sur le pétrole brut d'outre-mer (ONÉ nº 279) et le tarif des droits (ONÉ nº 280, dans sa version modifiée) proposés par Enbridge;

c) une exemption de l'obligation de produire des rapports de surveillance financière, y compris, sans y être limitée, des rapports de surveillance trimestriels, des rapports de fin d'exercice et des mesures de rendement, pour tout ce qui concerne la canalisation 9;

d) une exemption relativement à l'exigence de maintenir un système de comptes tel que celui décrit dans le *Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs* (RNCO);

e) le compte de report proposé par Enbridge pour les coûts liés aux pertes de pétrole;

f) les autres mesures qu'Enbridge peut demander à l'Office ou que celui-ci peut juger pertinentes en vertu de l'article 20 de la *Loi*.

Le 20 décembre 2007, l'Office a fait parvenir une lettre aux parties intéressées leur demandant de lui transmettre leurs commentaires sur les points qu'il serait pertinent d'aborder au cours de l'examen de la demande et sur la démarche à employer pour cet examen. L'Office a aussi autorisé provisoirement les droits proposés dans la demande. Il a reçu des commentaires de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (Impériale), qui appuyait la demande, ainsi que de NOVA Chemicals (Canada) Ltée (NOVA Chemicals) et de l'Ontario Pipeline Landowner Association (OPLA), qui ne l'appuyaient pas. Enbridge a répliqué aux commentaires dans un document daté du 18 janvier 2008.

Dans une lettre diffusée le 7 février 2008, l'Office a indiqué qu'il jugeait plus pertinent que les questions relatives à la cessation d'exploitation de pipelines ou à la valeur de récupération négative à la réforme définitive d'une installation, toutes deux soulevées par l'OPLA, soient abordées dans le cadre de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières et qu'elles ne seraient donc pas incluses dans son examen de la demande portant sur la canalisation 9. L'Office a mentionné, par ailleurs, que NOVA Chemicals avait soulevé des questions concernant le processus d'appel de soumissions, les garanties financières et la méthode de conception des droits.

Le 26 mars 2008, l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RH-3-2008, par laquelle il a convoqué une audience publique orale portant sur la demande, qui devait débuter le 18 juin 2008.

Dans une lettre datée du 16 mai 2008, l'Office a agréé la requête, datée de la veille, qu'Enbridge lui a présentée, avec l'appui d'Impériale et de NOVA Chemicals, pour lui demander de suspendre le calendrier des procédures jusqu'au dénouement des négociations engagées entre ces parties afin de résoudre les préoccupations que NOVA Chemicals entretenait à l'égard de la demande. L'Office a également fait savoir qu'il diffuserait d'autres communications au sujet du processus d'examen de la demande après la réception d'un avis de la part d'Enbridge.

Enbridge a ensuite déposé une lettre, datée du 26 juin 2008, indiquant que les négociations n'avaient pas permis de résoudre les inquiétudes de NOVA Chemicals. Dans une lettre datée du 25 juillet 2008, l'Office a relancé le processus d'audience et fixé de nouvelles échéances pour le reste des étapes pré-audience ainsi qu'une nouvelle date de commencement de l'audience, soit le 6 janvier 2009.

1.2 Contexte

Les origines de la canalisation 9

La canalisation 9, désignée auparavant le prolongement de Montréal, a été construite à l'origine par Pipeline Interprovincial Inc. (IPL), ce qui est l'ancien nom de Pipelines Enbridge Inc. La canalisation assurait un service de transport vers l'est, de Sarnia, en Ontario, jusqu'à Montréal, au Québec, pour approvisionner les raffineries montréalaises en pétrole brut venant de l'Ouest canadien.

Projet de renversement

En 1995, IPL, Impériale, NOVA Chemicals, Petro-Canada, Shell Canada Limitée (Shell) et Suncor Energy (Suncor) ont lancé un projet en vue d'inverser la direction de l'acheminement du pétrole dans le prolongement vers Montréal afin d'assurer le transport vers l'ouest de pétrole brut d'outre-mer, à destination des cinq raffineurs de l'Ontario. Le projet de renversement recevait l'appui de l'Association canadienne des producteurs pétroliers.

Le projet de renversement comprenait le transfert à la canalisation 9, de l'ancien réseau, des installations Clarkson et du court pipeline reliant la station North Westover au terminal

Westover. Il comportait également les modifications nécessaires à toutes ces installations pour effectuer le renversement.

Dans une demande datée du 1er mai 1997, IPL a prié l'Office de rendre une ordonnance l'autorisant à inverser la canalisation, qui serait dotée d'une capacité de 38 160 m^3/j (240 000 b/j). L'Office a approuvé le projet de renversement, moyennant certaines modifications, au moyen des Motifs de décision OH-2-97[1].

Entente étayant les installations

IPL a conclu une entente étayant les installations (EÉI) avec les expéditeurs de la canalisation 9 suivant laquelle ceux-ci s'engageaient à fournir le soutien financier requis pour permettre au projet de renversement d'aller de l'avant. C'est ainsi que les expéditeurs de la canalisation 9 ont convenu, entre autres éléments, de soutenir financièrement certains aspects de l'exploitation de la canalisation 9 inversée, au cours des cinq premières années après l'achèvement du projet de renversement. L'EÉI prévoyait une période principale (1er octobre 1999 au 30 septembre 2004) et une période de prolongation (1er octobre 2004 au 30 septembre 2007). Comme le stipulait l'entente, les droits perçus sur la canalisation 9 étaient calculés à part, au lieu d'être intégrés à ceux du réseau principal.

RH-2-2007

Avant la fin de la période de prolongation de l'EÉI, Enbridge, dans une demande datée du 11 avril 2007, a prié l'Office d'approuver de nouveaux droits et tarifs pour le service sur la canalisation 9. Dans le cadre de sa demande, Enbridge a aussi sollicité le relèvement des taux d'amortissement des immobilisations de la canalisation 9 afin de refléter sa durée de vie estimative restante en tant qu'oléoduc assurant le transport vers l'ouest, soit 7,75 ans en comptant du 1er avril 2006 au 31 décembre 2012.

Le 27 avril 2007, l'Office a publié l'ordonnance d'audience RH-2-2007 dans laquelle il relevait les questions suivantes en vue de leur examen au cours de l'instance :

1. Le caractère approprié de la base tarifaire et des besoins en produits, y compris leurs composantes, proposés pour la période d'essai 2006 (1er avril au 31 décembre 2006) et l'année d'essai 2007 (1er janvier au 31 décembre 2007).

2. Le caractère approprié des changements proposés au chapitre de l'amortissement, ainsi que le caractère raisonnable de l'étude d'amortissement connexe et des hypothèses concernant la durée de vie économique.

3. La question de savoir si le demandeur devrait pouvoir recouvrer des coûts en cas de valeur de récupération négative à la réforme définitive d'une installation, et, le cas échéant, dans quelle mesure.

---

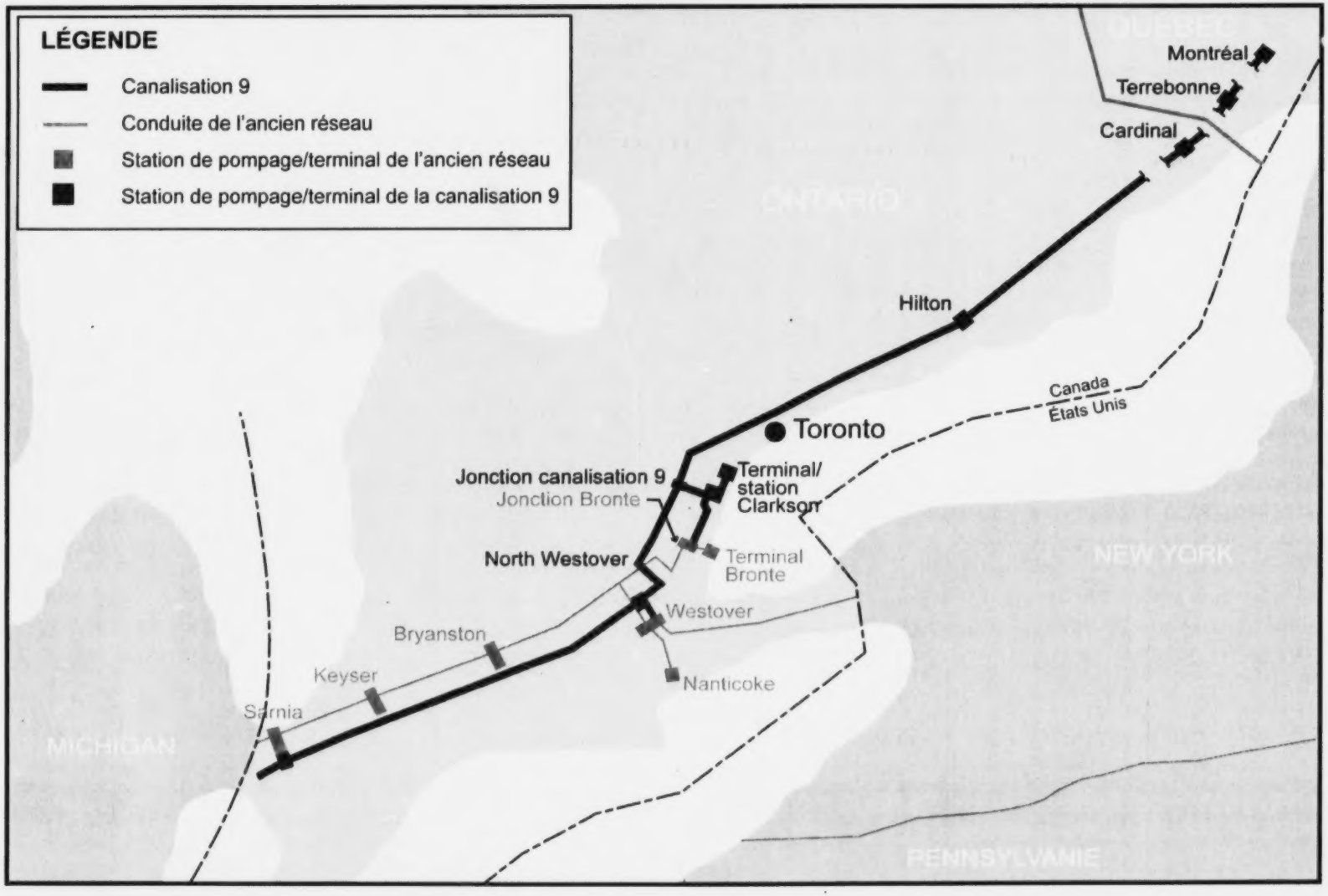
1 Office national de l'énergie, Motifs de décision OH-2-97, Pipeline Interprovincial Inc., Installations et conception des droits, décembre 1997.

4. Le caractère approprié de la structure du capital, du coût de la dette et du rendement du capital-actions proposés pour la canalisation 9.

5. L'à-propos d'établir les comptes de report proposés.

Dans une lettre datée du 12 septembre 2007, Enbridge a retiré sa demande en déclarant que de récents événements la rendaient superflue. Elle a indiqué qu'elle commencerait à préparer une demande visant les droits de 2008.

Figure 1-1
Canalisation 9



Chapitre 2

Appel de soumissions

Après l'expiration de la période principale de l'EÉI, Enbridge et les expéditeurs de la canalisation 9 ont tenté de s'entendre sur un règlement suivant lequel la canalisation 9 continuerait d'être affectée à long terme au service de transport en direction ouest. Ces négociations n'ont pas abouti, ce qui a conduit à l'instance RH-2-2007.

En septembre 2007, Impériale a rencontré Enbridge pour lui présenter un projet de feuille de modalités qui serait le point de départ d'une nouvelle ronde de négociations en vue de conclure un règlement à long terme. Les deux parties ont décidé d'avoir des négociations bilatérales en raison de l'insuccès des négociations multilatérales antérieures.

La feuille de modalités, une fois que les deux parties y eurent mis la dernière main, énonçait les modalités d'une nouvelle EST visant le service en direction ouest sur la canalisation 9. Impériale s'est engagée à expédier, en régime de prise ferme, un volume mensuel suffisant pour permettre à Enbridge de récupérer la totalité de ses besoins en produits pour la canalisation 9, et ce, pendant une période d'au moins cinq ans. En contrepartie, Enbridge s'engageait à retirer la demande RH-2-2007 et à tenir un appel de soumissions pour le service vers l'ouest sur la canalisation 9.

En octobre 2007, Enbridge et Impériale ont signé un protocole d'entente (PE). Certaines des dispositions du PE n'étaient pas présentes dans l'EST, notamment l'article 4.4.3 où les parties convenaient de lancer une étude pour déterminer le potentiel et l'usage optimal des installations d'Enbridge en Ontario, y compris la réinversion possible de la canalisation 9 pour l'exploiter d'ouest en est, et l'échéancier connexe. Dans ce même article, les parties convenaient aussi de poursuivre les discussions sur la possibilité de transférer à la base tarifaire de l'ancien réseau ce qu'il restait de la base tarifaire associée aux installations Clarkson.

Par le truchement de l'appel de soumissions, Enbridge a offert à des expéditeurs éventuels la possibilité, sous réserve de l'obtention de l'approbation requise au titre de la réglementation, de souscrire des services de transport sur la canalisation 9 jusqu'à concurrence d'une capacité de 28 600 m^3/j (180 000 b/j), ce qui laissait une capacité de 9 500 m^3/j (60 000 b/j) pour le transport de volumes non souscrits au moyen d'une EST. Les expéditeurs éventuels qui signaient une EST à la suite de l'appel de soumissions s'engageaient à acquitter les droits applicables aux volumes qu'ils s'étaient engagés à expédier (volumes engagés), en régime de prise ferme, pendant toute la durée de l'EST. L'appel de soumissions visant à solliciter des engagements de la part d'expéditeurs s'est déroulé du 15 octobre au 16 novembre 2007.

Avant la clôture de l'appel de soumissions, Impériale et NOVA Chemicals ont toutes deux rempli et retourné à Enbridge deux exemplaires de l'EST, respectivement le 6 et le 16 novembre. Enbridge a accepté l'EST signée d'Impériale, mais pas celle de NOVA Chemicals, car cette dernière ne satisfaisait pas aux exigences de solvabilité qu'Enbridge avait établies. Par

conséquent, NOVA Chemicals n'était pas admissible à souscrire du service à titre d'expéditeur engagé.

Suite à l'appel de soumissions, Impériale a signé l'EST en s'engageant à expédier 15 900 m^3/j (100 000 b/j); ceci représente 42 % de la capacité estimative totale de la canalisation 9, soit 38 157 m^3/j (240 000 b/j).

Opinion d'Enbridge

Enbridge estime que les modalités de l'appel de soumissions étaient appropriées, tout comme l'avait été sa conduite avant, pendant et après sa tenue. Elle avait fait parvenir une copie de l'EST proposée, en version pro forma, à NOVA Chemicals, Petro-Canada, Shell et Suncor avant de lancer l'appel de soumissions à la mi-octobre 2007. Par la suite, elle avait rencontré toutes les parties, ayant eu deux rencontres avec NOVA Chemicals, pour recueillir leurs commentaires sur les modalités proposées de l'EST.

En ce qui touche le PE conclu avec Impériale, Enbridge a expliqué que l'article 4.4.3 ne figurait pas dans l'EST ni dans les documents de l'appel de soumissions parce qu'il s'agissait d'un engagement qu'elle et Impériale avaient pris d'étudier la possibilité de réinverser la canalisation 9, non pas d'un engagement de procéder à la réinversion de la canalisation. Enbridge a admis qu'il se pouvait que d'autres expéditeurs soient intéressés par cette étude mais a souligné qu'elle participe à une foule d'études, dans le cours habituel de ses affaires.

Enbridge a soutenu également que l'entente prévoyant la poursuite des discussions sur le transfert à l'ancien réseau de la base tarifaire associée aux installations Clarkson n'était pas mentionnée dans l'EST parce que cette question n'avait aucun rapport avec la conception des droits ni avec une disposition quelconque touchant la détermination des droits applicables aux volumes engagés et aux volumes non engagés.

Enbridge a indiqué que NOVA Chemicals lui avait demandé d'apporter trois modifications de fond à l'EST, notamment de réviser la définition des termes « actual shipments » (expéditions réelles), de prévoir un déficit de volume annuel plutôt que mensuel, et de fixer une limite précise pour le volume de rattrapage. Enbridge a accepté deux des trois révisions.

Enbridge a mentionné, de plus, que trois jours avant la clôture de l'appel de soumissions, NOVA Chemicals avait contesté les exigences de solvabilité qu'Enbridge demandait des futurs expéditeurs de la canalisation 9. Elle a soutenu qu'un expéditeur prudent aurait su qu'à défaut de répondre aux exigences de solvabilité d'Enbridge, il serait nécessaire de procurer les garanties financières exposées dans l'EST. L'avis d'appel de soumissions précisait que, pour être accepté à titre d'expéditeur engagé, l'expéditeur éventuel devait fournir à Enbridge la preuve qu'il possédait une cote de solvabilité de qualité placement, et serait tenu de maintenir une telle cote pendant la durée d'application de l'EST. À défaut de posséder la cote de solvabilité voulue, l'expéditeur éventuel devait présenter une garantie acceptable pour Enbridge, accordée par une entité notée publiquement et ayant une cote de solvabilité de qualité placement. De plus, l'avis indiquait qu'à la discrétion exclusive d'Enbridge et compte tenu des renseignements fournis par l'expéditeur éventuel, des garanties de solvabilité équivalentes ou de substitution pourraient être acceptées. Enbridge a déclaré, en outre, que la documentation de l'appel de soumissions

indiquait clairement que, dans le cas d'une lettre de crédit, les termes « totalité des coûts et charges courus pouvant raisonnablement être payables au transporteur » voulaient dire que la lettre de crédit devait être d'un montant suffisant pour garantir les obligations financières d'un expéditeur engagé pendant au moins cinq ans, en supposant que la canalisation 9 ne soit pas réinversée avant la fin de ce délai.

Enbridge a confirmé plus tard que la nécessité de fournir pour cinq ans de garanties financières n'était pas explicitée en un seul endroit dans le dossier de l'appel de soumissions, et qu'il fallait lire soigneusement l'avis d'appel de soumissions conjointement avec les règles contenues dans le Tarif des règles et règlements pour le pétrole brut d'outre-mer afin de connaître les exigences spécifiques relatives aux garanties financières. NOVA Chemicals a néanmoins rempli l'EST et l'a retournée en deux exemplaires à Enbridge le dernier jour de l'appel de soumissions. Enbridge a aussi mentionné que pendant les 30 jours suivant la fin de l'appel de soumissions, elle avait travaillé avec NOVA Chemicals pour tenter de trouver une solution qui permettrait à cette dernière d'obtenir la qualité d'expéditeur engagé, malgré sa cote de solvabilité insuffisante.

Enbridge a précisé que pour qu'une partie puisse devenir un expéditeur engagé après la clôture de l'appel de soumissions, il était nécessaire qu'un nouvel appel de soumissions ait lieu. Elle a ajouté que si NOVA Chemicals lui demandait de mener un nouvel appel de soumissions, elle examinerait sa requête à ce moment-là. Enbridge a affirmé, de plus, qu'en raison de la structure tarifaire de la canalisation, il s'imposerait aussi de consulter Impériale. En outre, l'ajout d'autres volumes engagés lui permettrait de gagner plus de revenus que ce qui était demandé dans l'EST et il s'imposerait alors de recalculer le droit applicable aux volumes engagés; ceci aurait une incidence sur Impériale, le seul expéditeur engagé. D'après Enbridge, le fait d'avoir à consulter Impériale ne signifiait pas que cette dernière détiendrait un pouvoir de veto concernant la tenue d'un autre appel de soumissions.

Opinion d'Impériale

En tant que principal expéditeur de la canalisation 9 d'Enbridge, Impériale a soutenu que, vu l'échec des négociations multilatérales et les contraintes temporelles, elle avait participé à des négociations bilatérales avec Enbridge en septembre 2007 puisqu'elle pensait pouvoir négocier un arrangement commercial qui soit acceptable aux autres expéditeurs, y compris NOVA Chemicals. À la fin des négociations, elle s'attendait à ce que NOVA Chemicals prenne part à l'appel de soumissions et signe une EST, et c'est ce qu'elle a fait.

Selon Impériale, le PE conclu entre elle et Enbridge représentait un document privilégié et confidentiel dont les autres parties participant à l'appel de soumissions n'avaient pas connaissance. Impériale a affirmé que le PE visait à garantir qu'à titre d'expéditeur engagé majoritaire, elle serait en mesure d'influer sur le moment où Enbridge et elle commenceraient à travailler sur une proposition concernant la réinversion de la canalisation 9. Compte tenu des discussions antérieures avec NOVA Chemicals, Impériale était consciente qu'il y avait des divergences de vue et différents besoins et enjeux associés à la réinversion et elle voulait s'assurer d'avoir la possibilité de travailler avec Enbridge dans ce dossier. Elle a soutenu, de plus, que les insinuations de NOVA Chemicals selon lesquelles elle aurait tenté de lui faire préjudice n'étaient aucunement corroborées par la preuve.

Impériale a exprimé l'opinion qu'il lui faudrait être partie à toute discussion concernant l'ajout d'autres volumes engagés dans la canalisation 9. Selon elle, les dispositions contractuelles contenues dans l'EST ne pouvaient pas être modifiées sans le consentement mutuel d'Impériale et d'Enbridge.

Impériale a souligné que l'Office devrait se concentrer sur le fait qu'Enbridge a mené un appel de soumissions qui a offert à tous les expéditeurs éventuels une chance égale de conclure des contrats, suivant des modalités semblables, à titre d'expéditeurs engagés. Elle a indiqué, de plus, que lors de leurs rencontres avant l'appel de soumissions, NOVA Chemicals et Enbridge avaient négocié des changements de fond à la version pro forma de l'EST, changements qui ont été incorporés dans l'EST et utilisés finalement dans l'appel de soumissions.

Opinion de NOVA Chemicals

NOVA Chemicals estime que le processus d'appel de soumissions était vicié. Elle a soutenu qu'il n'y avait pas eu divulgation complète des dispositions du PE. D'après elle, il aurait fallu divulguer l'article 4.4.3 du PE pour satisfaire au principe d'assurer la communication ouverte et transparente d'information tout au long de l'exercice d'appel de soumissions. Cet article était pertinent et significatif dans l'optique des intérêts de NOVA Chemicals, surtout pour ce qui est d'examiner la possibilité de prendre un engagement à long terme en signant l'EST, compte tenu de son opposition à la réinversion de la canalisation 9. NOVA Chemicals a ajouté que l'étude dont il était question dans cet article était pertinente en ce sens qu'elle influerait sur les droits de résiliation énoncés dans l'EST. Elle a déclaré, en outre, qu'en raison de la conception des droits, le transfert de ce qu'il restait de la base tarifaire des installations Clarkson à celle de l'ancien réseau aurait des conséquences sur les droits de transport. Selon NOVA Chemicals, on n'avait fourni aucune explication sur la raison pour laquelle cette information n'avait pas été divulguée.

NOVA Chemicals a soutenu qu'on l'avait tenue à l'écart de toutes les démarches conduisant à l'appel de soumissions. Elle a déclaré qu'elle ne comprenait pas pourquoi des négociations bilatérales avaient eu lieu au sujet de l'EST avant le début de l'appel de soumissions et pourquoi on en avait exclu la seule autre partie qu'Enbridge savait avec certitude avoir un intérêt acquis à continuer d'utiliser la canalisation 9 à long terme pour le service d'est en ouest. Elle a affirmé, de plus, qu'Enbridge n'avait pas agi en conformité avec les principes directeurs de l'Office, tels qu'ils touchent la conduite d'appels de soumissions. Enbridge, selon elle, avait enfreint l'objectif de l'Office qui est d'assurer un échange d'information ouvert et transparent pour garantir un accès juste et équitable au service et l'absence de toute distinction injuste sur le plan des services et des droits. NOVA Chemicals jugeait qu'Enbridge aurait pu la consulter pendant l'élaboration de l'EST.

Selon NOVA Chemicals, l'appel de soumissions n'avait pas communiqué adéquatement les conditions préalables à l'obtention du service, notamment les exigences en matière de garanties financières. Elle a souligné qu'aux derniers stades du processus d'appel de soumissions, Enbridge avait élargi les conditions préalables à l'obtention du service en lui demandant des garanties financières additionnelles avant d'accepter sa demande en vue d'obtenir la qualité d'expéditeur engagé. D'après NOVA Chemicals, l'imposition, à la onzième heure, de l'obligation de produire une lettre de crédit couvrant la période complète de cinq ans, à titre de

condition d'accès à la qualité d'expéditeur engagé, est un indice clair qu'Enbridge n'avait pas tenu un appel de soumissions juste et raisonnable.

NOVA Chemicals a déclaré que la demande était fondamentalement viciée et qu'elle violait les principes directeurs de libre-accès et de transparence. Elle a cité le passage suivant des Motifs de décision RH-3-2004, où l'Office réitère ces principes :

> les expéditeurs doivent connaître avant même les négociations quelles seront les modalités d'accès à un pipeline. Cela assure la transparence et met le pipeline et ses clients sur un même pied d'égalité en vue de la négociation d'un arrangement commercial[2].

NOVA Chemicals a aussi souligné que l'EST ne contenait aucune disposition prévoyant la tenue d'un autre appel de soumissions au cours des cinq premières années de l'application de l'entente. Elle a soutenu que c'était anormal vu que la plupart des pipelinières préféreraient avoir plus de volumes engagés que moins et seraient donc ouvertes à la tenue d'autres appels de soumissions.

Opinion de l'Office

L'Office ne prescrit pas de lignes directrices concernant le processus d'appel de soumissions, mais il s'attend à ce qu'un demandeur consulte toutes les parties intéressées d'une manière transparente et équitable. Selon l'Office, les négociations bilatérales entre parties ne sont pas interdites car ce type de négociations peut convenir dans certaines circonstances. Toutefois, dans le cas présent, il estime que, parce que NOVA Chemicals était la seule autre partie qu'Enbridge savait avec certitude avoir un intérêt acquis à continuer d'utiliser la canalisation 9 à long terme pour les expéditions d'est en ouest, Enbridge aurait dû lui offrir la possibilité de participer de plus près à l'élaboration de l'EST. NOVA Chemicals a eu peu à dire dans la conception de l'EST, dont les modalités et conditions avaient été convenues par Impériale et Enbridge avant sa présentation à NOVA Chemicals, et qu'il faudrait discuter avec Impériale de tout changement proposé.

L'Office remarque que certains éléments du PE conclu entre Impériale et Enbridge étaient passés sous silence dans l'EST et qu'ils pouvaient avoir d'importantes conséquences commerciales pour NOVA Chemicals. Plus précisément, il s'agissait notamment de l'entente entre Enbridge et Impériale en vue d'entreprendre une étude sur le potentiel des installations d'Enbridge, la façon optimale de les utiliser pour les livraisons en Ontario et l'échéancier connexe – cette étude portant entre autres choses sur la réinversion éventuelle de la canalisation 9 pour l'exploiter d'ouest en est – ainsi que de l'accord entre les deux parties en vue de poursuivre les discussions sur le transfert à l'ancien réseau du reste de la base tarifaire

2 Office national de l'énergie, Motifs de décision RH-3-2004, TransCanada PipeLines Limited, Demande concernant la jonction North Bay, Décembre 2004, p. 9.

associée aux installations Clarkson. L'Office juge que, parce qu'Enbridge n'a pas divulgué certains des éléments du PE qui étaient commercialement délicats pour les activités de NOVA Chemicals et a privé cette dernière de la possibilité de participer à l'élaboration de l'EST, NOVA Chemicals a pu être désavantagée par rapport à Impériale, le seul autre expéditeur de la canalisation 9. L'Office constate, en outre, qu'il a été démontré pendant l'audience que les garanties financières n'étaient pas clairement exposées dans l'EST et les documents de l'appel de soumissions.

Par conséquent, l'Office estime que les entretiens tenus avant l'appel de soumissions auraient dû inclure NOVA Chemicals, surtout vu qu'il n'y a que deux expéditeurs. En outre, l'EST et la documentation de l'appel de soumissions diffusées par la suite auraient dû être plus claires en ce qui touche les garanties financières requises et les projets éventuels concernant l'avenir du pipeline, éléments qui pouvaient avoir d'importantes répercussions commerciales sur NOVA Chemicals.

Chapitre 3

Entente de service de transport

Selon la demande d'Enbridge, l'EST a pris effet, à titre provisoire, le 1er janvier 2008. Sous réserve que l'Office l'approuve pendant la présente instance, l'EST resterait en vigueur au moins jusqu'au 31 décembre 2012. Cette période de cinq ans, allant du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2012, est désignée la période initiale.

En raison de la conception des droits qui la sous-tend, l'EST ressemble à un contrat de prise ferme. En signant l'EST, un expéditeur engagé éventuel convient d'acquitter les droits applicables aux volumes qu'il s'est engagé à expédier pendant les cinq premières années de l'entente. En cas de résiliation, il serait tenu d'acquitter sa quote-part de la portion dette du solde non amorti de la base tarifaire, plus la déduction fiscale associée à cette dette (ceci constitue le paiement de résiliation).

Les droits applicables aux volumes engagés pendant la première année de la période initiale, appelés ci-après les droits initiaux, seraient déterminés en divisant les besoins en produits de la canalisation 9 par les volumes engagés totaux. Dans les années subséquentes de la période initiale, les droits initiaux augmenteraient à raison de 75 % de l'indice implicite du produit intérieur brut (indice du PIB). Au plus une fois tous les cinq ans, mais pas avant la fin de la période initiale, Enbridge ou un expéditeur engagé pourrait demander que les droits associés aux volumes engagés soient recalculés en fonction du coût de service, ce qui donnerait des droits rebasés. À leur tour, les droits rebasés augmenteraient chaque année à raison de 75 % de l'indice du PIB. Les droits initiaux et les éventuels droits rebasés seraient fondés sur une période d'amortissement de 25 ans et une structure du capital composée de 55 % de dette et 45 % de capitaux propres.

Les droits exigés pour des volumes non visés par une EST, ou volumes non engagés, seraient de 20 % de plus que les droits applicables aux volumes engagés. Il y aurait également un mécanisme de partage des produits suivant lequel le montant total des produits découlant du transport de volumes non engagés, diminué des frais d'électricité supplémentaires – soit l'excédent net de produits – serait retourné aux expéditeurs engagés jusqu'à concurrence d'un débit de 28 600 m^3/j (180 000 b/j). Pour les volumes en sus du seuil de 28 600 m^3/j (180 000 b/j), Enbridge recevrait 50 % de la valeur de l'excédent net de produits et les expéditeurs engagés en recevraient l'autre moitié.

L'EST contenait aussi une disposition prévoyant que, si les expéditeurs engagés, par un vote majoritaire pondéré en fonction du volume, et Enbridge convenaient de réinverser la canalisation 9 et si l'Office autorisait l'intégration de la base tarifaire de la canalisation 9 dans les droits de l'ancien réseau d'Enbridge, les obligations contractées par les expéditeurs engagés en vertu de l'EST s'éteindraient. Par ailleurs, si la formule des droits intégrés n'était pas approuvée à l'égard de la réinversion, les expéditeurs engagés, par un vote majoritaire pondéré en fonction du volume, auraient le choix d'annuler l'EST ou de conclure une entente distincte.

Opinion d'Enbridge

Enbridge a indiqué que les éventuels expéditeurs engagés de la canalisation 9 recherchaient la certitude tarifaire, pour au moins cinq ans, quant aux droits qu'ils auraient à verser pour leurs volumes engagés et non engagés. Elle était disposée à accorder cette certitude tarifaire en contrepartie d'autres dispositions de l'EST qui lui procureraient un résultat global favorable. Elle a expliqué que l'EST lui permettait d'atténuer le risque lié aux volumes auquel l'exposait la canalisation 9, mais a souligné qu'elle conserverait le risque associé au recouvrement de la composante des capitaux propres de la base tarifaire. Enbridge a soutenu que, parce que les droits ne seraient rebasés qu'une fois tous les cinq ans, les dispositions de l'EST ne lui permettraient pas d'ajuster ses besoins en produits de façon annuelle.

En acceptant l'EST, Enbridge s'engageait à fournir un service de transport garanti pendant cinq ans et exigeait en contrepartie, de la part des expéditeurs engagés, l'engagement d'utiliser le service pendant cinq ans en régime de prise ferme. Enbridge a souligné qu'elle était (et demeure) une entité solvable et qu'elle exige, par conséquent, que la contrepartie qui signe une EST soit aussi solvable. Suivant les dispositions de l'EST, Enbridge a assumé le risque qu'un expéditeur engagé pourrait manquer à ses obligations, parce que personne d'autre n'était disposé à le faire, et a donc imposé des exigences de solvabilité afin d'atténuer ce risque. Ainsi, Enbridge avait soutenu, dès le départ, qu'elle devait avoir la conviction qu'un expéditeur engagé était assez solide financièrement pour soutenir l'engagement qu'il prenait pendant toute la durée d'application de l'EST. À cette fin, elle a inclus des critères de solvabilité dans l'avis d'appel de soumissions et la Règle 19, traitant des garanties financières, dans le Tarif.

L'avis d'appel de soumissions précisait que, pour être accepté à titre d'expéditeur engagé, l'expéditeur éventuel devait fournir la preuve qu'il possédait une cote de solvabilité de qualité placement, et serait tenu de maintenir une telle cote pendant la durée d'application de l'EST, ou devait fournir une garantie acceptable pour Enbridge, accordée par une entité notée publiquement et ayant une cote de solvabilité de qualité placement. De plus, l'avis d'appel de soumissions indiquait que, à la discrétion exclusive d'Enbridge, et compte tenu des renseignements fournis par l'expéditeur éventuel, des garanties de solvabilité équivalentes ou de substitution pourraient être acceptées. La Règle 19 donnait la liste des garanties de solvabilité équivalentes ou de substitution, à savoir : le paiement anticipé, une lettre de crédit ou une garantie d'un montant suffisant pour couvrir le paiement de tous les coûts qu'Enbridge pourrait raisonnablement encourir, ou une autre garantie accessoire exécutoire.

Enbridge a indiqué que parce que ni NOVA Chemicals, ni sa société mère, NOVA Chemicals Corporation, ne possédaient une cote de solvabilité de qualité placement, elle n'accepterait comme autre garantie de solvabilité de la part de NOVA Chemicals qu'une lettre de crédit couvrant toutes ses obligations en matière de droits au cours de la période initiale de cinq ans de l'EST. Enbridge a soutenu qu'il était raisonnable d'exiger une lettre de crédit de la part de NOVA Chemicals et qu'elle n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière inappropriée en le faisant.

Enbridge a fait valoir que si une conception des droits analogue à celle de l'EÉI était adoptée, laquelle autorise la mise à niveau des besoins en produits, elle hériterait du risque commercial que personne ne prenne d'engagements à long terme à l'égard de la canalisation 9, et d'autres

expéditeurs engagés hériteraient du risque d'inexécution d'expéditeurs non solvables. Elle a souligné que, dans un tel scénario, il n'y aurait probablement pas d'expéditeurs engagés. Enbridge a laissé entendre que si l'EST admettait la mise à niveau annuelle des besoins en produits et si, en cas d'inexécution des obligations d'un expéditeur engagé, les expéditeurs engagés qui restent étaient tenus d'acquitter la totalité des besoins en produits, il ne serait pas nécessaire que NOVA Chemicals fournisse une lettre de crédit couvrant toutes ses obligations courues en matière de droits pendant la période initiale de l'EST.

Enbridge a affirmé que le mécanisme de partage des produits avait pour but de rembourser les expéditeurs engagés puisque, dans les faits, ce sont eux qui acquitteraient la totalité des besoins en produits estimatifs. De plus, le mécanisme constitue une incitation à devenir un expéditeur engagé. Dans la mesure où des produits sont générés par le transport de volumes non engagés, l'excédent net de produits est retourné aux expéditeurs engagés de telle sorte que le transporteur ne touche pas de recettes excédant les besoins en produits estimatifs. Selon les estimations d'Enbridge, l'excédent net de produits qui sera remboursé à Impériale en 2008 s'élève à 18,5 millions de dollars, d'après la méthode de tarification approuvée de façon provisoire. Enbridge a déclaré que si le mécanisme de partage des produits posait problème dans l'optique de l'article 69 de la *Loi*[3], elle réviserait le Tarif pour y incorporer les dispositions relatives au partage des produits.

Selon Enbridge, la perception d'une prime de 20 % en sus du droit applicable aux volumes engagés pour le transport de tous volumes non engagés avait pour but d'inciter les expéditeurs à s'engager financièrement à l'égard de la canalisation 9 en signant une EST à titre d'expéditeur engagé. D'après le raisonnement d'Enbridge, les expéditeurs non engagés, en l'absence de la prime, recevraient les mêmes avantages que les expéditeurs engagés sans assumer aucun des risques. Enbridge a soutenu que la prime de 20 % se situerait nettement dans les limites du raisonnable et serait comparable à ce que d'autres pipelinières utilisent comme prime; par exemple, Express Pipeline perçoit une prime de 24 %. Enfin, Enbridge a fait remarquer que si elle avait accepté NOVA Chemicals à titre d'expéditeur engagé, la conception des droits du service engagé et du service non engagé aurait été acceptable selon NOVA Chemicals, comme cette dernière n'avait pas insinué au départ que la prime de 20 % représentait un mécanisme de compensation du risque.

Selon l'interprétation d'Enbridge, l'article 4.4.3 de l'EST, qui porte sur la réinversion de la canalisation 9, serait une clause de sauvegarde, ou une porte de sortie, pour les expéditeurs engagés qui voudraient sortir de l'EST dans l'éventualité d'une réinversion de la canalisation 9. D'après Enbridge, cet article remédierait à la situation où un expéditeur engagé serait lié par un contrat qui l'oblige à payer la portion dette de la canalisation 9. Enbridge a indiqué que bien qu'Impériale ait exigé l'ajout de cette disposition comme condition d'acceptation de la feuille de

---

3 69. (1) Commet une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire la compagnie ou l'expéditeur, ou le préposé, l'employé ou le mandataire de l'un ou l'autre, qui :

a) soit offre, accorde, donne, sollicite, accepte ou reçoit un rabais, une concession ou une faveur permettant à une personne d'obtenir d'une compagnie le transport d'hydrocarbures ou d'autres produits à un taux inférieur à celui fixé au tarif en vigueur;

b) soit participe ou consent en connaissance de cause à un faux facturage, une fausse classification, un faux rapport ou à tout autre artifice ayant l'effet visé à l'alinéa *a*).

modalités, elle n'aurait pas à elle seule le pouvoir de décider de la réinversion de la canalisation 9.

Opinion d'Impériale

Impériale a déclaré qu'elle recherchait la certitude sur le plan des droits lorsqu'elle a négocié l'EST avec Enbridge. En outre, elle souhaitait éviter un amortissement accéléré de la canalisation 9 car il en résulterait une hausse des droits, ce qu'Enbridge avant demandé dans le cadre de l'instance RH-2-2007. Selon elle, l'intervalle sans rebasement que prévoit l'EST procurerait un certain degré de certitude puisque les droits applicables aux volumes engagés ne pourraient pas être recalculés en fonction du coût de service pendant une période de cinq ans. Impériale a ajouté que cette période sans rebasement fournirait un délai suffisant pour la conception, l'ingénierie et la construction des nouveaux équipements pouvant être requis pour que les installations de raffinage puissent utiliser des charges d'alimentation différentes.

D'après Impériale, un expéditeur engagé de la canalisation 9 deviendrait un débiteur d'Enbridge à l'instant même où cette dernière accepte une EST signée de sa part et il serait endetté envers Enbridge pour la totalité de ses obligations de prise ferme pendant la période d'application de cinq ans de l'EST. Impériale a soutenu qu'en raison des circonstances tout à fait uniques de la canalisation 9, une modification de la conception des droits qui aurait pour effet de rejeter le risque de volume et le risque d'inexécution sur les expéditeurs, comme le ferait une tarification axée sur le coût de service, passerait tous ces risques aux expéditeurs engagés restants. En l'espèce, ces risques seraient passés à Impériale elle-même. Impériale a argué que l'Office avait statué par le passé que si une pipelinière négligeait d'évaluer les risques et d'obtenir les garanties financières requises de la part des expéditeurs dans un régime de droits fondés sur le coût de service, celle-ci ne pourrait pas recouvrer dans ses besoins en produits les coûts associés à l'inexécution des obligations d'expéditeurs en défaut. Elle a soutenu, de plus, que l'Office ne devrait pas faire de distinction entre une conception des droits basée sur le principe de prise ferme et une conception fondée sur le coût de service. Selon elle, l'Office devrait examiner si Enbridge, lorsqu'elle a exercé son jugement et son pouvoir discrétionnaire en demandant que NOVA Chemicals fournisse une lettre de crédit couvrant une période de cinq ans, a simplement agi avec prudence, puisque, d'après Impériale, telle est la norme au regard de laquelle la pipelinière serait jugée en cas d'inexécution par un expéditeur.

M. Lehar, témoin expert d'Impériale, a affirmé que NOVA Chemicals et sa société mère poseraient un risque de crédit important pour Enbridge. Les marchés financiers ont défini qu'il y avait une probabilité implicite croissante, au cours de la période d'application de l'EST, que la société mère de NOVA Chemicals puisse faire défaut sur ses créances prioritaires. La probabilité de défaut passe à près de 69 % dans la dernière année de l'EST. Impériale a souligné qu'il s'agit de probabilités élevées qui, du reste, ont plus que doublé dans les quatre derniers mois.

Selon Impériale, Enbridge a agi avec prudence dans l'exercice de son jugement et de son pouvoir discrétionnaire en demandant que NOVA Chemicals satisfasse aux exigences en matière de garanties financières, car elle s'assurait ainsi que les expéditeurs engagés de la canalisation 9 disposent de moyens financiers suffisants pour remplir leurs obligations aux termes de l'EST. Impériale a laissé entendre qu'en imposant des exigences de garanties financières pour parer aux risques financiers, Enbridge éviterait que des expéditeurs présentant un haut degré de solvabilité

ne subventionnent des expéditeurs moins solvables en payant des droits équivalents. Sous ce rapport, Impériale a déclaré qu'il serait discriminatoire de soutenir qu'elle ne s'en trouverait pas plus mal si NOVA Chemicals faisait défaut sur ses obligations. Selon Impériale, pareil argument ne tient pas compte du fait qu'elle a pris un engagement considérable concernant l'utilisation de la capacité, qui permet le maintien du service sur la canalisation 9. Par contre, si c'était Impériale qui faisait défaut, NOVA Chemicals serait certainement plus mal en point parce que les droits deviendraient prohibitifs dans son cas, vu les volumes relativement faibles qu'elle s'engage à expédier.

D'après Impériale, le mécanisme de partage des produits répond aux exigences de la *Loi*, y compris à celles de l'article 69, et devrait être approuvé tel qu'il a été déposé. Impériale a soutenu que la prime de 20 % exigible pour les volumes non engagés est appropriée, juste et raisonnable.

Avec la signature d'une EST, Impériale craignait d'être le seul expéditeur qui reste sur la canalisation 9 et d'être obligée d'absorber la dette de la canalisation. Pour atténuer ce risque, elle voulait être prête à réagir au bon moment si l'évolution des circonstances du marché faisait que la réinversion de la canalisation 9 devienne une option viable pour le transport du pétrole brut de l'Ouest canadien jusqu'aux marchés. Impériale a souligné que la raison d'être du vote majoritaire pondéré prévu dans l'article de l'EST qui porte sur la réinversion de la canalisation 9 est d'assurer qu'Impériale, à titre d'expéditeur engagé majoritaire, serait en mesure d'influer sur le moment où elle travaillerait avec Enbridge sur la proposition concernant la réinversion de la canalisation 9.

Opinion de NOVA Chemicals

NOVA Chemicals exploite une usine pétrochimique à Corunna, en Ontario, décrite comme une installation de flexi-craquage qui produit de l'éthylène et les co-produits associés. L'usine, selon elle, est concurrentielle sur la scène mondiale et dessert un certain nombre de clients dans la région de Sarnia qui comptent presque exclusivement sur les charges d'alimentation qu'elle produit. Environ de 75 % à 90 % des charges d'alimentation de pétrole brut léger non corrosif et de condensats dont a besoin l'usine de Corunna sont acheminées par la canalisation 9, ce qui en fait le principal moyen d'approvisionner l'usine. En 2007, des travaux de modernisation d'une valeur de 350 millions de dollars ont été réalisés dans l'installation pour en garantir la compétitivité à long terme, sur la scène mondiale. NOVA Chemicals a laissé entendre que le succès continu de l'installation dépend de ce qu'elle puisse s'approvisionner en charges d'alimentation par le truchement de pipelines de pétrole brut libre-accès dont le tarif est réglementé.

NOVA Chemicals était d'avis que la conception des droits dont Enbridge demandait l'approbation était à la fois imprudente, déraisonnable et indûment discriminatoire parce qu'elle la privait d'un accès raisonnable au service à titre d'expéditeur engagé en imposant des exigences sans précédent et déraisonnables au chapitre des garanties financières. Elle a soutenu que ces exigences découlaient de modalités de service négociées entre deux joueurs dominants : le service public réglementé et son expéditeur principal. Selon elle, le fait de lui refuser l'accès à titre d'expéditeur engagé, couplé au mécanisme proposé de partage des produits, ferait que le seul expéditeur engagé, c'est-à-dire Impériale, bénéficierait d'une façon injuste et indûment

préférentielle d'un crédit découlant des produits tirés du transport de volumes non engagés. L'effet combiné de ces deux éléments aurait pour conséquence additionnelle que la conception des droits proposée risque d'avoir des effets anticoncurrentiels.

D'après le témoin expert de NOVA Chemicals, M. Engbloom, la période sans rebasement de cinq ans expose Enbridge à un plus grand risque. M. Engbloom a affirmé qu'advenant un manque à gagner de produits causé par un expéditeur engagé en défaut, Enbridge serait tenue d'absorber le manque à gagner en entier. C'est ce qui oblige Enbridge à exiger des garanties très élevées de la part de chaque expéditeur engagé pendant toute la période initiale de l'EST. M. Engbloom a exprimé l'avis qu'une pratique raisonnable et acceptée chez les services publics au Canada consiste à fixer les droits chaque année en fonction des volumes souscrits pour l'année en question. Ceci expose la pipelinière à un moins grand risque d'inexécution et entraîne des droits moins élevés pour les expéditeurs en abaissant le coût du capital.

NOVA Chemicals a soutenu qu'Enbridge devrait adopter pour la canalisation 9 une conception des droits analogue à celle qui sous-tend l'EÉI. Celle-ci comprendrait un mécanisme de mise à niveau pour les besoins en produits et la possibilité de modifier les volumes engagés, deux éléments qui permettraient le rajustement périodique des droits. Il en résulterait un juste équilibre entre le fait de donner au service public une possibilité raisonnable de récupérer ses besoins en produits, et d'offrir aux clients une possibilité raisonnable d'obtenir des services à des conditions qui ne sont pas onéreuses.

NOVA Chemicals a argué que la certitude tarifaire que recherche Impériale n'est pas une question pertinente dans la présente instance parce qu'elle n'existe pas en termes quantitatifs, vu que l'indice du PIB et les volumes qui seront expédiés sur la canalisation 9 dans une année donnée ne sont pas connus. Selon elle, dans la mesure où NOVA Chemicals continuerait d'expédier sur la canalisation 9 et d'acquitter ses droits, Impériale se trouverait en meilleure posture que si le scénario le pire, d'après Impériale, se réalisait : devoir acquitter à elle seule tous les besoins en produits.

NOVA Chemicals a admis qu'elle n'avait pas une cote de solvabilité de qualité placement. Toutefois, pour ce qui concerne les garanties financières, elle s'est dite disposée à laisser en place la garantie souscrite par sa société mère et la convention cadre de compensation et à permettre à Enbridge d'enregistrer un privilège sur les stocks qui seraient matériellement en sa possession. S'il advenait que la quantité de stocks en la possession matérielle d'Enbridge n'était pas suffisante pour couvrir ses obligations pendant le reste des cinq années du contrat, le manque à gagner serait comblé par une lettre de crédit, pendant les courtes périodes requises, afin de compenser le plus grand risque de crédit couru par Enbridge. De plus, NOVA Chemicals estimait que les garanties financières qu'Enbridge exigeait, et qui découlaient de la conception des droits proposée dans la demande, étaient déraisonnables et sans précédent. La lettre de crédit pour cinq ans, totalisant 33,2 millions de dollars, lui coûterait environ 1 million de dollars par année. NOVA Chemicals a souligné qu'une lettre de crédit engagerait une part de ses capitaux actuels et grèverait les liquidités de la société. Elle a argué qu'à cause des garanties financières sans précédent exigées, elle s'est vue nier l'accès au service offert au plus bas tarif.

NOVA Chemicals soutient la position que le mécanisme de partage des produits revient à accorder un rabais et contrevient à l'article 69 de la *Loi*, qui interdit l'octroi de rabais. Elle a

affirmé que le mécanisme aurait pour effet d'accorder au seul expéditeur engagé un crédit injuste et indûment préférentiel découlant de produits générés par le transport de volumes non engagés. M. Engbloom a souligné que suivant le mécanisme de partage des produits proposé dans la demande, tout expéditeur autre qu'Impériale est traité comme un expéditeur discrétionnaire qui génère des produits discrétionnaires. Il a argué que NOVA Chemicals est fondamentalement un expéditeur captif de la canalisation 9, et que ses expéditions de pétrole brut ne sont pas des volumes discrétionnaires. NOVA Chemicals a soutenu que si les produits engendrés par les volumes non engagés étaient portés au crédit des besoins en produits, cela permettrait d'abaisser autant les droits des volumes engagés que ceux des volumes non engagés, et l'expéditeur non engagé en tirerait également profit. Elle a souligné, de plus, que le mécanisme de partage des produits aurait pour résultat que NOVA Chemicals subventionnerait les volumes qu'Impériale transporte sur la canalisation 9. Elle a déclaré qu'elle-même et Impériale se livrent concurrence dans la vallée de Sarnia en ce qui concerne les produits pétrochimiques et de raffinage, et que le mécanisme risquerait d'avoir un effet anticoncurrentiel. D'après NOVA Chemicals, aucune conception des droits ne devrait aboutir à de telles conséquences car cela va à l'encontre du principe selon lequel les mêmes droits doivent être exigés pour tous les transports de même nature sur le même parcours. NOVA Chemicals a déclaré, par conséquent, que la conception des droits proposée contrevient aux articles 62[4] et 67[5] de la *Loi*.

NOVA Chemicals était intéressée à expédier à la fois des volumes engagés et des volumes non engagés sur la canalisation 9 et donc acceptait que le droit plus élevé exigé des expéditeurs non engagés ait pour but d'inciter les expéditeurs éventuels à s'engager pour toute la période d'application de l'EST, soit cinq ans. Par contre, elle n'acceptait pas que le droit majoré pour le service non engagé serve à pénaliser un expéditeur qui était prêt à signer une EST, tout en refusant les exigences concernant la lettre de crédit. Elle trouvait la prime de 20 % indûment discriminatoire puisque l'imposition de primes n'était pas, à son avis, une façon de résoudre des questions de solvabilité. D'après NOVA Chemicals, la prime de 20 % était raisonnable dans la mesure où elle répondait aux motifs qu'Enbridge avait donnés, mais, dans les circonstances actuelles, elle était utilisée comme un mécanisme de compensation du risque dans le cadre d'une conception tarifaire imprudente. NOVA Chemicals jugeait qu'utiliser la prime de cette manière était injuste et déraisonnable et, en conséquence, que cela violait l'article 62 de la *Loi*.

Vu le caractère déraisonnable de la conception des droits sous-tendant l'EST et le fait qu'Enbridge avait négligé de la consulter, NOVA Chemicals a demandé que l'Office rejette l'EST parce que, en l'espèce, la recherche d'une entente négociée avait été poussée trop loin.

Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que l'EST est le produit de négociations bilatérales entre Enbridge et Impériale, même si Enbridge a apporté certaines modifications à la version pro forma de l'entente suite aux commentaires de NOVA Chemicals. Il a évalué la conception des droits qui en a résulté à

---

4 62. Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours.

5 67. Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements.

la lumière du fait, entres autres facteurs, que NOVA Chemicals est fondamentalement captive du réseau puisque la canalisation 9 est la principale source de charges d'alimentation pour son usine de Corunna. En outre, NOVA Chemicals est un client de longue date d'Enbridge et compte le demeurer.

Selon l'Office, la période sans rebasement de cinq ans est ce qui oblige Enbridge à obtenir les garanties financières qu'elle a exigées de NOVA Chemicals, parce que ni cette dernière, ni sa société mère, ne jouissent d'une cote de solvabilité de qualité placement. L'Office ne se prononce pas sur ce qui constitue des exigences de solvabilité convenables, mais il a évalué, au regard de toutes les circonstances du cas, si les garanties financières exigées entraînent des effets inacceptables.

L'Office estime que la perception d'une prime sur les volumes non engagés constitue un moyen raisonnable d'inciter une partie à souscrire du service comme expéditeur engagé, et la prime de 20 % stipulée dans l'EST ne le préoccupe pas. À son avis, cette prime ne représente pas un mécanisme de compensation du risque. En ce qui concerne la distribution de l'excédent net de produits qui résulte de la prime, l'Office juge qu'il peut y avoir des circonstances où le mécanisme de partage des produits que propose Enbridge puisse convenir. Toutefois, comme la canalisation 9 ne compte que deux expéditeurs, dont un seul est un expéditeur engagé, l'Office estime que porter l'excédent net de produits au crédit d'un seul expéditeur, au lieu de l'affecter aux besoins en produits est inéquitable à l'endroit de NOVA Chemicals.

En raison du mécanisme de partage des produits proposé dans la demande, l'Office estime qu'il est improbable qu'Impériale ait à payer la totalité des besoins en produits, étant donné que NOVA Chemicals se sert de la canalisation 9 comme principal moyen d'approvisionner son usine de Corunna en charges d'alimentation. Selon toute probabilité, NOVA Chemicals expédierait des volumes non engagés par la canalisation 9 et ceux-ci réduiraient les coûts de transport réels assumés par Impériale. L'excédent net de produits de 18,5 millions de dollars estimé pour 2008 est une indication claire que les coûts de transport réels d'Impériale seraient inférieurs au total des besoins en produits.

À titre de seul expéditeur engagé et en tant que détentrice de la majorité des droits de vote (pondérés selon le volume), Impériale peut influer sur l'échéancier d'une éventuelle réinversion de la canalisation 9. Selon l'Office, ceci réduit le risque qu'Impériale ait à verser un paiement de résiliation puisque, si la canalisation était réinversée et que sa base tarifaire n'était pas intégrée à celle de l'ancien réseau d'Enbridge, Impériale pourrait résilier l'EST et éviter tout paiement de résiliation.

L'Office juge que l'EST est très avantageuse pour Impériale, tout en étant indûment discriminatoire à l'endroit de NOVA Chemicals. En effet, Impériale recueillerait tous les avantages associés au mécanisme de partage des produits, tandis que l'accès de NOVA Chemicals à la qualité d'expéditeur engagé serait limité par l'imposition de garanties financières non raisonnables. Selon l'Office, c'est un compromis fort avantageux pour Impériale qui n'aggrave pas sérieusement le risque auquel elle est exposée et désavantage NOVA Chemicals par rapport à Impériale vu que les deux parties se font concurrence dans le même marché. D'après l'Office, le fait que seule Impériale ait négocié avec Enbridge pour définir la structure de l'EST pourrait créer la perception qu'une des parties négociantes, sinon les deux, ait pu faire jouer son influence de façon inappropriée au cours des négociations.

Par conséquent, l'Office juge que la conception des droits sollicitée, et les exigences en matière de garanties financières qui en découlent, constituent une solution négociée entre Enbridge et Impériale qui vient à un coût non raisonnable pour une tierce partie, en l'occurrence NOVA Chemicals. À son avis, il serait contraire à l'intérêt public de restreindre indûment l'accès de NOVA Chemicals à la qualité d'expéditeur engagé en approuvant une conception des droits qui crée le besoin de garanties financières du genre de celles qu'Enbridge a demandées.

L'Office souligne que si toutes les parties s'étaient entendues à l'égard des garanties financières, il n'aurait pas trouvé à redire de l'EST.

À la lumière de ses observations antérieures concernant les concessions qu'Enbridge et Impériale ont faites pour en arriver à l'EST, l'Office est d'avis que l'EST est structurée de telle sorte que les modalités du service qu'elle prévoit seraient indûment discriminatoires à l'endroit de NOVA Chemicals. Par conséquent, dans les circonstances, l'Office juge que l'EST est inacceptable.

Décision

L'Office rejette la demande d'Enbridge visant à faire approuver les principes tarifaires de la canalisation 9, tels qu'ils sont décrits dans l'EST, et les droits en découlant.

Chapitre 4

Exemptions

Enbridge a demandé d'être exemptée des exigences de dépôt énoncées sous la rubrique BB, Rapports de surveillance financière (*Règlement sur les renseignements relatifs aux droits*), du *Guide de dépôt* de l'Office ainsi que de la nécessité de tenir un système de comptes de la manière prescrite par le RNCO.

Enbridge a déclaré qu'un arrangement commercial où les besoins en produits ne sont pas reliés au coût de service ne se prête pas à l'emploi des types de tableaux définis à la rubrique BB du Guide. Au lieu de cela, Enbridge a déposé à titre indicatif des tableaux qui, selon elle, permettraient de suivre le rendement réel de la société et a proposé de déposer annuellement les renseignements suivants : les droits de l'exercice précédent, les besoins en produits théoriques et le bénéfice net de l'exercice précédent, la provision pour l'impôt sur les bénéfices de l'exercice précédent, le facteur d'ajustement des droits de l'exercice en cours et les droits de l'exercice en cours.

Enbridge a demandé d'être exemptée de l'application du RNCO parce qu'elle ne tient pas son grand livre général suivant le système de comptes prescrit, mais plutôt en fonction de son propre plan comptable. Elle a indiqué, toutefois, qu'elle peut corréler les comptes de son plan comptable avec le système de comptes de l'ONÉ.

Ces requêtes n'ont pas soulevé de préoccupations de la part des parties.

Opinion de l'Office

L'Office juge que les exemptions sollicitées sont raisonnables puisque les besoins en produits ne sont pas reliés au coût de service. Si l'Office n'avait pas rejeté l'EST, Enbridge aurait été dispensée des exigences de rapports et de dépôt énoncées à la rubrique BB du Guide de dépôt de l'Office, intitulée Rapports de surveillance financière, mais elle aurait eu à déposer de façon annuelle, en lieu et place de ces exigences, tous les renseignements qu'elle s'est engagée à produire. De plus, l'Office aurait soustrait Enbridge à l'obligation de tenir un système de comptes de la manière prescrite par le RNCO.

Chapitre 5

Dispositif

Les chapitres qui précèdent constituent les motifs de décision de l'Office relativement à la demande examinée dans le cadre de l'instance RH-3-2008.

G.A. Habib
Membre présidant l'audience

R. George
Membre

K.M. Bateman
Membre

Calgary (Alberta)
Avril 2009

Annexe I

Liste des questions

L'Office a relevé les questions suivantes afin qu'elles soient examinées au cours de l'audience (la liste n'est pas exhaustive) :

1. le caractère approprié de l'appel de soumissions d'Enbridge pour le service de transport sur la canalisation 9;

2. le caractère raisonnable des exigences de garanties financières d'Enbridge;

3. la question de savoir s'il y a lieu d'inclure dans les conditions générales du tarif pour la canalisation 9 d'Enbridge la façon dont Enbridge peut user de sa discrétion à l'égard de ses exigences de garantie financière;

4. le caractère approprié de la prime de 20 % du service de transport non engagé;

5. la question de savoir s'il est juste et raisonnable que les produits tirés d'expéditeurs non engagés soient inclus dans les besoins en produits;

6. le caractère approprié de la demande d'Enbridge visant à l'exempter des exigences de rapports contenues dans le *Guide de dépôt rubrique BB* de l'Office et le RNCO.